

Ulrich Fanger

**MITTELMACHT AUF ZEIT.
MEXIKO IN DER INTERNATIONALEN POLITIK**

Unter den Grundelementen nationalstaatlicher Außenpolitik aus dem von Hans Morgenthau¹ entworfenen Katalog ist im Fall Mexiko die geopolitische Lage des Landes stets der alles bestimmende Hauptfaktor gewesen. Zwei Teilaspekte wirkten dabei zusammen und ließen den Anspruch auf eine erweiterte internationale Rolle des Landes als einerseits aussichtslos und andererseits unnötig erscheinen: Die weite gemeinsame Grenze zu den USA und die erdrückende Nähe dieser Großmacht wirken überwältigend und bedrohlich, zugleich jedoch auch schützend und abschirmend gegenüber Konflikten mit Drittländern; zum anderen entlastet Mexiko die Tatsache, daß die anderen Grenznachbarn im Süden Kleinstaaten sind, die kein Bedrohungspotential für die Sicherheit des Landes darstellen, von konfliktiven Verwicklungen. Vor diesem Hintergrund hat sich die für Mexiko charakteristische, über lange Jahrzehnte zurückhaltend-defensive Präsenz auf der internationalen Bühne entwickelt. Den internationalen Beziehungen wurde im mexikanischen politischen System traditionell nur geringe Priorität zugeschrieben. Da seit dem letzten Viertel des 19. Jahrhunderts kaum offene Territorialansprüche oder Grenzstreitigkeiten bestanden, Ambitionen der klassischen Diplomatie daher einen geringen Stellenwert haben, hat die mexikanische Außenpolitik ihre Aufgaben vor allem im Schutz der Staatlichkeit und Souveränität gesucht und sich dabei auf die Entwicklung legalistischer Argumentationslinien konzentriert. Dies fand seinen Niederschlag in einem schrittweise errichteten Rahmenwerk von Rechtsansprüchen völkerrechtlichen Charakters, die zu Leitprinzipien der mexikanischen Diplomatie entwickelt wurden. Beim Verhältnis zum internationalen Umfeld handelt es sich um eine auch für das übrige Hispanoamerika ungewöhnlich konsequent ausgebaute Rechtstradition, die sich aus einer Reihe von Postulaten zur Verteidigung der Souveränität entwickelt hat. Die aus mexikanischer Sicht gebotene Verteidigung und Selbstbehauptung gegenüber dem militärisch, wirtschaftlich und kulturell potentiell aggressiven Nachbarn USA waren ständiger Anlaß, diese Prinzipien weiter auszugestalten und in ihrer internationalen Geltung abzusichern.

Drei Prinzipien sind es, die lange Zeit die unabdingbaren Ansprüche mexikanischer Diplomatie bestimmt haben: die Wahrung der nationalen Eigenständigkeit und staatlichen Integrität, der Anspruch auf Selbstbestimmung und die Forderung nach internationaler Durchsetzung des Interventionsverbots. Diese in ihrem Charakter de-

1 Vgl. Morgenthau (1960, Kap. 9).

fensiven Prinzipien mit dem Anspruch auf völkerrechtliche Anerkennung² fanden im Laufe der Zeit ihre Konkretisierung in einer Reihe von Lehrsätzen (Doktrinen) in der Form deklarerter Rechtsstandpunkte, die kurz zu erläutern sind:

In der *Carranza-Doktrin* (1918) wurde das Prinzip der Nichteinmischung als Interventionsverbot im zwischenstaatlichen Verhalten festgeschrieben. Es entwickelte sich später zu einem Grundbestandteil des Interamerikanischen Systems und der Organisation Amerikanischer Staaten und fand Aufnahme in die völkerrechtlichen Grundsätze der Vereinten Nationen. Das mexikanische Rechtsdenken hat hier eine wichtige Vorleistung für spätere Entwicklungen der internationalen Staatengemeinschaft erbracht.

Die nach Außenminister Genaro Estrada benannte *Estrada-Doktrin* (1930) erkennt den Anspruch auf diplomatische Anerkennung neuer Regierungen ohne Rücksicht auf ihre Legitimität oder de-facto-Existenz an. Damit sollte der Tendenz von Großmächten wie den USA vorgebeugt werden, die staatliche Anerkennung als Druckmittel für politisches Wohlverhalten einzusetzen und Interventionen zu rechtfertigen.

Die *Cárdenas-Doktrin* (1938) knüpfte an die Forderungen von Präsident Carranza an und erweiterte sie auf die Verstaatlichung ausländischer Investitionen, indem sie ausländische Staatsbürger in Eigentumsfragen den Gesetzen des Gastlandes unterwarf.

Spätere Versuche, weitergehende internationale Rechtsgrundsätze in ähnlicher Form festzuschreiben, waren allerdings nicht vom gleichen Erfolg gekennzeichnet, so die sogenannte *Echeverría-Doktrin* (1974), mit der die mexikanische Regierung versuchte, über eine 'Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten' das Recht wirtschaftlicher Selbstbestimmung über die Verstaatlichungsansprüche der Regierung Cárdenas hinaus zu erweitern.

Diese Prinzipien sind zum Grundbestand der mexikanischen Außenbeziehungen geworden und wurden jahrzehntelang konsequent in alle internationalen Vertragsverhandlungen und Absprachen eingebracht. Spürbare Außenwirkungen zeitigten sie besonders in den dreißiger Jahren und bis in die sechziger Jahre, und ihre Glaubwürdigkeit beruhte vor allem darauf, daß das Land zugleich bewußt auf eigene strategische Ziele (als Mittelmacht in der zentralamerikanisch-karibischen Region) verzichtete und selbst ungeklärte Grenz- und Territorialfragen (wie mit Britisch Honduras/Belize und um das Gebiet El Chamizal/USA) außerordentlich defensiv und behutsam behandelte. Zugleich war die mexikanische Diplomatie bestrebt, die selbstentwickelten völkerrechtlichen Grundsätze systematisch auszubauen und ihnen zu internationaler Anerkennung zu verhelfen. Dazu zählt vor allem das Postulat der Ächtung von Eroberungen (Nichtanerkennung von Gebietsansprüchen als Ergebnis kriegерischer Intervention) und die Verpflichtung zur friedlichen Regelung aller zwischenstaatlichen Konflikte in Amerika.³

2 Zu Entstehungszusammenhang und Inhalt der mexikanischen Rechtsdoktrinen vgl. im einzelnen Seara Vázquez (1969: 66 ff.; 95 ff.).

3 Grabendorff (1977: 38) und die dort angeführte Literatur.

Zusammenfassend läßt sich zunächst festhalten, daß die seit 1918 entwickelten Leitlinien mexikanischer Außenpolitik insgesamt auf die Selbstschutz-Orientierung außenpolitischen Denkens hinweisen. Wahrung der nationalen Souveränität und der territorialen Integrität gegenüber ausländischen Interventionen sowie Sicherung des Selbstbestimmungsrechts haben als übergeordnete Zielvorstellungen die Außenpolitik der ersten beiden Jahrzehnte nach der Revolution beherrscht, sind aber auch in den späteren Phasen prägend geblieben, als das Land sich der wirtschaftlichen Abhängigkeit zunehmend bewußt wurde und aktiv nach Gegengewichten und Elementen des Ausgleichs zu suchen begann.⁴

Die Außendiplomatie in der Vorkriegszeit

Seit den zwanziger Jahren legten Mexikos Regierungen den Schwerpunkt ihrer Einflußmöglichkeiten auf völkerrechtlich fundierte Plädoyers, suchten ihrem Einfluß im Abstimmungsverhalten vor den internationalen Gremien der Zwischenkriegszeit zur Geltung zu bringen. Als charakteristische Vorgehensweise Mexikos während dieser Epoche kann die Hintanstellung eigener Interessenpolitik in den bilateralen Beziehungen und schwelenden bilateralen Konflikten gelten. An ihre Stelle trat die konsequent warnende oder bremsende Präsenz auf dem internationalen Forum. Nur unter dem Vorbehalt der Nichtanerkennung der *Monroe-Doktrin*, auf die der Artikel 21 der Gründungsakte Bezug nahm, trat das Land jedoch 1932 dem Völkerbund bei. Mexiko verurteilte 1933 – diesmal voll in Einklang mit den USA – die japanische Invasion Chinas.

Die innenpolitisch krisenhafte Übergangszeit vom zweiten zum dritten Jahrzehnt hatte mit dem Wechsel der Macht von der 'Sonora-Oligarchie' unter Plutarco E. Calles zur Gruppe der Reformer um Lázaro Cárdenas (Präsidentschaft 1934 - 1940) einen Einbruch innenpolitischer Konfliktlagen und Zwänge in den Bereich der Außenpolitik gebracht. In den formalen diplomatischen Stellungnahmen konnte dies zunächst als Ausdruck der deutlich sozialistischen Grundkonzeption der neuen Regierung gelten. Schwerer wog der eskalierende internationale Interessenkonflikt, den die Verstaatlichung des Erdölsektors 1938 auslöste.⁵ Hier handelte die Regierung Cárdenas in Reaktion auf den tiefgreifenden Arbeitskonflikt in der Bergbau- und Ölwirtschaft und riskierte die offene Konfrontation mit den Westmächten. Um den darauf verhängten Boykott für mexikanisches Öl zu durchbrechen, sah sich Cárde-

4 Eine eingehende Diskussion der verschiedenen Aspekte gegenseitiger Abhängigkeit zwischen Mexiko und den USA und der mexikanischen Suche nach Ausbalancierung findet sich bei Mols (1981: 160 - 178).

5 Vgl. die Kurzdarstellung der Cárdenas-Epoche bei Mols/Tobler (1976: 42 - 48). Zur Erdöl-Verstaatlichung im Zusammenhang mit der mexikanischen Ölpolitik s. Levy/Székely (1983: 216 ff).

nas gezwungen, noch 1938/39 Lieferverträge mit den Achsenmächten abzuschließen, obwohl sich Mexiko im Völkerbund zu einem der Sprecher gegen Hitler-Deutschland und Italien gemacht hatte und gegen die Äthiopien-Invasion, den Anschluß Österreichs und das Münchener Abkommen heftig protestierte.⁶ Mit der Nichtanerkennung des Ergebnisses des spanischen Bürgerkrieges stieß Mexiko allerdings an die Grenzen der in der Estrada-Doktrin selbst gesetzten Verhaltensregeln. Mit dem Franco-Regime wurde erstmals eine de-facto-Regierung nicht anerkannt, wofür als Rechtfertigung die Interpretation diente, Franco sei nur auf dem Wege einer einseitigen ausländischen Intervention (durch die Achsenmächte) an die Macht gelangt und habe daher keinen Anspruch auf diplomatische Anerkennung. Mexiko hat bis zum spanischen Demokratisierungsprozeß nach dem Tode Francos 1978 an dieser Haltung festgehalten, bestritt den Charakter ausländischer Intervention durch die Sowjetunion zugunsten der spanischen Republik und beherbergte jahrzehntelang die sozialistische Exilregierung Spaniens. Erstmals sind hier zwei der eigenen völkerrechtlichen Grundsatzpositionen (Carranza-Doktrin vs. Estrada-Doktrin) miteinander in Konflikt geraten – ein juristischer Widerspruch, der in Mexiko jahrzehntelang ohne abschließende Abwägung und juristische Wertung geblieben ist.⁷

Im Rückblick erscheint die Entwicklung der mexikanischen Außenpolitik im Vorfeld des Zweiten Weltkrieges als risikoreich, bedingt durch die innenpolitische Krise, zumal sich im gleichen Zeitraum auch die Beziehungen zur entstehenden zweiten Weltmacht Sowjetunion auf einem absoluten Tiefpunkt befanden.

In der Konzeption Lenins und der Bolschewisten der alten Garde hatte das revolutionäre Mexiko als einziges wirklich selbständiges Land Lateinamerikas gegolten, während alle übrigen Staaten als bestenfalls halbautonome Wirtschaftskolonien der westlichen Industriemächte angesehen wurden. Seit 1919 war daher die UdSSR mit Emissären um die Anknüpfung offizieller diplomatischer Beziehungen bemüht gewesen, was 1924 in Mexiko zur Errichtung der ersten Gesandtschaft im gesamten lateinamerikanischen Raum führte.⁸ Bereits 1929 jedoch beschuldigte die mexikanische Regierung die Sowjets der Einmischung durch Förderung von Arbeiteraufständen und brach die Beziehungen ab. Auch unter der Präsidentschaft von Cárdenas lehnte Mexiko die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen ab, und dies stand im Einklang mit der den ganzen Subkontinent erfassenden Reaktion auf den von der Sowjetunion versuchten Revolutionsexport. Von 1936 bis 1943 bestanden schließlich in der gesamten Region keine diplomatischen Vertretungen und Handelsmissionen der Sowjets mehr; Mexiko nahm erst 1949 die Beziehungen wieder auf.

Mexikos Stellung in der internationalen Politik befand sich in einer gefährlichen Sackgasse, einer Zwickmühle, für die nur die besondere Weltkonstellation der unmittelbaren Vorkriegszeit die kaum vorhersehbare Lösung anbot. Ohne die *New-Deal*-Politik Roosevelts, ihre außenpolitische Variante toleranter 'Guter Nachbar-

6 Dies führte kurzfristig zu einem Abbau der Konfrontation zwischen Mexiko und Hitler-Deutschland; s. Volland (1976: 109 - 156).

7 Eine knappe Diskussion der Argumentationslage bringt Seara Vázquez (1969: 65 ff).

8 Siehe Berner (1985: 45 f).

schaft' und die auf den Weltkonflikt orientierte Wendung der amerikanischen Außenpolitik wäre es unter Cárdenas vermutlich nicht möglich gewesen, den innenpolitischen Reformkurs durchzuhalten und seine außenpolitischen Begleiterscheinungen ohne schwerwiegende Konsequenzen auslaufen zu lassen.⁹

Außenwirtschaftlich trugen die Kriegsjahre zur ökonomischen und politischen Stabilisierung des Landes bei. Die verstärkte Zulieferung an die Kriegswirtschaft der USA ließ beachtliche Währungsreserven entstehen und erweiterte die binnenwirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten während der ersten Nachkriegsjahre. Allerdings wurde im Rahmen der von Präsident Cárdenas in den späten dreißiger Jahren begonnenen Politik der Industrialisierung mit dem Ziel der Importsubstitution auf eine eigene Außenwirtschaftspolitik verzichtet. In der Folge vertiefte sich die außenwirtschaftliche Abhängigkeit des Landes von den Vereinigten Staaten, und der Großteil mexikanischer Exporte in Drittmärkte wurde über US-Handelshäuser vermittelt. Die Folge waren überhöhte Kostenbelastungen und eine mangelnde Flexibilität des produzierenden Gewerbes gegenüber den Gegebenheiten des Weltmarktes, was nach Jahrzehnten schließlich zur Krise des gesamten Wirtschaftsmodells führen sollte.

Der Übergang vom Immobilismus zur aktiven Außenpolitik

In der Nachkriegsära bewegten sich die internationalen Aktivitäten zunächst innerhalb der engen Grenzen, die durch die apolitische, legalistische Auslegung der diplomatischen Tradition und durch die besonderen Beziehungen zu den USA vorgegeben waren.¹⁰ Das Land konnte auf jenen Gebieten der internationalen Politik eine relativ unabhängige Rolle spielen, die für Mexiko in Bezug auf die Legitimierung des Regimes und die innere Stabilität wesentlich waren, solange solche Positionen für die Vereinigten Staaten nicht konfliktträchtig oder nicht von grundlegender Bedeutung waren. Mit Ausnahme der diplomatischen Konflikte innerhalb der OAS über Kuba 1961/62 und der Intervention im dominikanischen Bürgerkrieg 1965 orientierte sich die mexikanische Außenpolitik bis 1970 an den Merkmalen "Legalismus, Enthaltung, Passivität und Verzicht auf wirkliches Engagement, bis hin zur Selbstisolierung".¹¹

Innenpolitisch getragen, ja sogar gefördert wurde dieses Verhalten dadurch, daß in der mexikanischen Öffentlichkeit und in den Regierungs- und Parteikreisen eine relativ desinteressierte, abwertende Einstellung gegenüber internationalen Fragen herrscht, soweit diese keine unmittelbar erkennbaren Rückwirkungen auf landesin-

9 So Segovia (1968: 150 - 166).

10 González 1984: 446.

11 Green 1977 a: 3 f.

terne Angelegenheiten haben und daher distanziert betrachtet und dilatorisch behandelt werden können.¹²

Die Kontroversen mit den USA und der OAS-Mehrheit über Kuba und die Dominikanische Republik stellen im Rückblick nur eine kurzfristige Unterbrechung des hier angesprochenen Grundmusters außenpolitischen Verhaltens dar, wurden aber aus veränderter Perspektive später zu Exempeln, auf die sich internationale Initiativen des Landes berufen konnten. Nimmt man den anfänglichen Protest, die Argumentationen und das Abstimmungsverhalten der Regierung López Mateos (1958 - 1964) gegen die Sanktionsbeschlüsse im Fall Kuba als charakteristische Willensbekundung auf der Basis ihrer ehernen völkerrechtlichen Prinzipien, so bleibt die Frage offen, weshalb die vorherige Regierung sich in dem Mexiko wesentlich unmittelbarer berührenden Fall der Guatemala-Intervention gegen das Regime Arbenz (1954) nahezu lautlos verhalten hatte. Tatsächlich hing die unterschiedliche Reaktion mehr von innenpolitischen Kräfteverschiebungen ab als von einem Argumentationswandel. López Mateos war in einer Phase wirtschaftlicher Rezession unter dem Eindruck ausgedehnter Arbeiterunruhen, die die Sowjetunion zu beeinflussen und zu lenken versuchte (Lehrerbewegung und Eisenbahnerstreik 1958), mit dem Anspruch angetreten, eine 'Politik des linken Flügels innerhalb der Grenzen der Verfassung' zu betreiben.

Während der Jahre 1960 und 1961 polarisierte sich das Meinungsklima zunehmend am Thema Kuba. Einer linken Solidaritätsbewegung trat wachsender Druck der mexikanischen Industrieunternehmenschaft entgegen, der zusammen mit diplomatischen Pressionen seitens der USA die Rückkehr zu einer Politik des mittleren Weges und zur außenpolitischen Zurückhaltung erzwang. Wie Astiz (1974)¹³ überzeugend aufgezeigt hat, hielt die mexikanische Regierung ihre eigenständige Kuba-Position bis Ende 1961 aufrecht. Bei der entscheidenden 8. OAS-Beratungssitzung über den Ausschluß Kubas aus der Organisation Amerikanischer Staaten im Januar 1962 jedoch legte der mexikanische Außenminister selbst einen salomonischen Resolutions-Entwurf vor, in dem festgestellt wurde, ein marxistisch-leninistisches Regime sei inkompatibel mit der OAS-Mitgliedschaft; Mexiko votierte dann trotzdem gegen die Resolution. Aufgrund interner Absprache erhielt Mexiko zu diesem Zeitpunkt in seiner Kuba-Politik freie Hand und konnte sicher sein, daß das Investitionsklima und die guten Beziehungen zu den USA gewahrt würden, solange in Mexiko selbst die Begeisterung für Fidel Castros Revolution unter Kontrolle blieb.¹⁴ Die so ausgehandelte und abgesteckte Position zur Kuba-Frage bildete den Boden für ein Sonderverhältnis zu Havanna, das in der Phase des Mittelamerika-Konflikts und des kubanischen Revolutionsexports ausschlaggebend auch für die Wahrung der innenpolitischen Stabilität in Mexiko wurde.

Im Gegensatz zur Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg hatten sich nunmehr Auswirkungen des internationalen Konflikts zwischen den Großmächten in die nähere Be-

12 Castañeda 1981: 15 f.

13 Astiz (1974: 222).

14 Siehe hierzu Pellicer de Brody (1972: 23 ff.).

zugsregion Mexikos verlagert. Vor allem die kubanische Raketenkrise von 1962 hat Mexiko aufgerüttelt. Erst später sichtbare Positionswechsel und Postulate Mexikos haben hier ihren Ursprung, wie die ersten Initiativen zur Abrüstung in der Region und die Schaffung einer atomwaffenfreien Zone ab 1966, während einer Zeitspanne niedrigen außenpolitischen Profils (Präsidentschaft Díaz Ordaz, 1964 - 1970) zeigten.¹⁵

Auf dem Hintergrund einer ab 1965 wieder in alten Gleisen eingefahrenen Außenpräsenz mußte der von Staatspräsident Echeverría Alvarez (1970 - 1976) versuchte Neuansatz wie ein Bruch wirken – Bruch mit defensiven und isolationistischen Traditionen, Aufbruch in ein neues, an der Dritten Welt orientiertes Zeitalter. Aus diesen Gründen hat sich die zeitgeschichtliche Mexikoliteratur mit Vorliebe mit dem Phänomen Echeverría und seinem nur schwer überschaubaren Aktivismus befaßt. Im Vordergrund der Erörterungen steht dabei die Frage nach den Antriebskräften und Bedingungsfaktoren der von ihm verfolgten Handlungslinie.

Echeverriás Strategie einer neuen Außenpolitik wurde von der Notwendigkeit diktiert, eine Antwort auf den wirtschaftlichen Niedergang zu finden und die weitere Erosion der politischen Basis des Systems nach der Niederschlagung des Studentenaufstands von 1968 zu verhindern. Zugleich war das mexikanische Dilemma in seiner Sichtweise weitgehend von außen induziert, d. h. als Ergebnis einer ungerechten und hegemonialen Weltordnung zu verstehen. Daher mußte die noch relativ wenig profilierte 'kommerzielle Diplomatie' seiner ersten beiden Amtsjahre einem internationalen politischen Aktivismus weichen, der bis zur Mitte der Amtszeit die Gestalt einer dynamischen, linksgerichteten Außenpolitik mit dem Ziel weltweiten Wandels annahm.

Nicht zu verkennen ist die Wirkung des chilenischen Volksfront-Experiments und seines Sturzes auf das Konzept der Regierung Echeverría: zunächst durch die Erwartung, daß das sozialistische Regierungsbündnis auf Lateinamerika eine breite Wirkung als Beispiel haben werde, dann durch die Empörung über den Putsch gegen Allende und seine Hintergründe. Mit dem Entzug der staatlichen Anerkennung gegenüber der Pinochet-Junta durchbrach Mexiko unter Echeverría erstmals seine eigene Estrada-Doktrin. Wesentliche internationale Impulse waren das Ergebnis der neuen *tercermundismo*-Ausrichtung der mexikanischen Diplomatie, so die enge Zusammenarbeit mit der venezolanischen Sozialdemokratie bei der Gründung des *Sistema Económico de Latinoamérica* (SELA) und die Ausarbeitung einer 'Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten' (1975 mit überwältigender Stimmenmehrheit der Entwicklungsländer, gegen die Stimmen der Industrieländer, von der UN-Vollversammlung verabschiedet). Echeverría verstärkte Mexikos Beteiligung an etablierten internationalen Institutionen wie den Finanzorganisationen und internationalen Bankengremien, wich dagegen einer Mitgliedschaft im Sicherheitsrat aus und mied die OAS, da in beiden die Großmachtinteressen dominierten. Eine zunehmende Reisetätigkeit des Staatsschefs wurde ab 1972 in den Dienst der neuen

15 Frühe Hinweise auf diese anfänglichen Initiativen Mexikos finden sich in: *New York Times* vom 17. April 1966, 33.

internationalen Rolle Mexikos gestellt. Nachdem zuvor nur mit 67 Staaten diplomatische Beziehungen bestanden hatten, wurden im Lauf von vier Jahren die Beziehungen mit weiteren 62 Ländern aufgenommen.

Im Vergleich zu der beispiellosen 'Präsidialdiplomatie' Echeverrías trat die Bedeutung der bilateralen Beziehungen und der für sie geltenden Prinzipien zurück. In fünf Fällen wich Echeverría von traditionellen Grundsätzen mexikanischer Außenpolitik ab:

- in der Politik gegenüber Chile zum Zeitpunkt des Machtwechsels von Allende zu Pinochet;
- bei der Staatsvisite im Vatikan 1974;
- in der Verurteilung des Franco-Regimes wegen der Todesurteile gegen baskische Regimegegner 1975;
- bei der Unterzeichnung der antizionistischen Resolution in der UNO Ende 1975;
- und in Erklärungen mexikanischer Territorialansprüche gegenüber Belize.

Jeder dieser Fälle für sich, und mehr noch ihr zeitlicher Zusammenhang, gibt Anlaß dazu, die Durchdachtheit und Sorgfalt mexikanischer Diplomatie in Bezug zu ihren eigenen Doktrinen unter Echeverría in Frage zu stellen. Wie Chabat (1986) richtig folgert, lassen sich außer für den Fall Chile und die Zionismus-Abstimmung (infolge eines Solidarisierungszwanges gegenüber den arabischen Ölstaaten) weder innenpolitische Handlungsmotivationen noch exogene Bestimmungsfaktoren ausmachen,¹⁶ so daß subjektive, persönlichkeitsbedingte Motive in der Person Echeverrías zu suchen sind für Entscheidungen, die keine konkreten Ergebnisse für Mexiko in Aussicht stellten oder dem Land sogar Schaden zufügen mußten. Im Fall der Konfrontation mit Israel zog das mexikanische Abstimmungsverhalten einen wirtschaftlich äußerst schmerzhaften Tourismusboykott und peinliche Wiedergutmachungsversuche Mexikos nach sich.

Mexiko ist seit Echeverrías *tercermundismo* stärker international eingebunden. Durch seine vielseitigen Vertragsabschlüsse und Kontaktaufnahmen hat dieser Staatschef zweifellos mehr für die Auffächerung der weltweiten Beziehungen und das internationale Prestige seines Landes getan als irgendeiner seiner Vorgänger. Die multilateralen Initiativen seiner Amtszeit waren kennzeichnend für eine Veränderung in den Beziehungen zu den Vereinigten Staaten und innerhalb der internationalen Staatenordnung, wenn auch die angestrebte Entflechtung ('Diversifizierung') der Abhängigkeit von den USA nicht gelang. Die Auswirkungen der ostentativen Zuwendung zur Dritten Welt sind – aus zeitlichem Abstand betrachtet – allerdings wesentlich geringer als sie sich zu ihrer Zeit darstellten. Weder hat die UN-Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten über das rein Deklamatorische hinaus konkrete Wirkungen erzielt, noch hat SELA die in das Kooperationssystem gesetzten Erwartungen erfüllen können.

Interessant ist, daß die Politik Mexikos, die in diesen Jahren mehr als jemals seit Cárdenas um Abstand zu den USA bemüht war, den neuralgischen Kernbereich der

16 So Jorge Chabat (1986: 99 ff.) in seiner sehr gründlichen Analyse der konkreten innen- und außenpolitischen Bezüge; siehe hierzu auch Shapira (1978: 22 ff.).

gegenseitigen Interessen in diesem bilateralen Verhältnis unberührt ließ. Echeverrías Reformbestrebungen wurden gerade noch gemäßigt genug vorgetragen, um die Großmacht im Norden nicht offen herauszufordern.¹⁷ Auf dem Höhepunkt der Ölpreisentwicklung 1974 bremste Echeverría Vorgespräche über einen Beitritt Mexikos zur OPEC mit einer Grundsatzerklärung ab, daß weder der Beobachterstatus noch die Mitgliedschaft in der OPEC Teil der mexikanischen Außenwirtschaftsstrategie sein werde. Auch ohne Konfrontation mit den USA konnte Mexiko die Vorteile des Preiskartells nutzen.

In ähnlicher Form verlief Mexikos Annäherung an die Bewegung der Blockfreien (NAM), der sich das Land nicht formell anschloß, obwohl es in den sechziger und siebziger Jahren eine enge Interessenkorrelation mit den führenden Staaten der Bewegung, Jugoslawien, Indien und Indonesien entwickelt hatte.¹⁸ Eine der Erklärungen hierfür und auch für das vorsichtige Taktieren im Rahmen des *Sistema Económico Latinoamericano* (SELA) war, wie Grabendorff richtig hervorhebt,

[...] das Bemühen, seinen Nachfolger López Portillo nicht in seinen Entscheidungen zu präjudizieren, zumal bei diesem der Wunsch nach engeren Beziehungen zu den USA bereits früh erkennbar wurde.¹⁹

Trotz der teilweise positiven Aspekte, die die außenpolitische Aktivierung für das Image Mexikos in der Welt mit sich gebracht hatte, endete diese Phase mit Ablauf der Amtszeit in einem innenpolitischen Abschwung, der den bisherigen Staatspräsidenten fast zur politischen Unperson werden ließ.²⁰ Das Land befand sich 1976 bereits in einer Wirtschaftskrise, die alle übergeordneten Vorstellungen von einer zu reformierenden Weltordnung von der Tagesordnung verdrängte. In den Jahren der Präsidentschaft Echeverrías hatte sich trotz der außerordentlichen Steigerung der Öl-exporterlöse die Auslandsverschuldung Mexikos verfünffacht.²¹

Die von Echeverría seinerzeit in das System eingebundene kritische (linke) Intelligenz verlor nun wieder an Einfluß. Die Überfrachtung der politischen Debatte mit Konfrontationsparolen gegen die Industrienationen hinterließ allerdings in der mexikanischen Öffentlichkeit den lange nachwirkenden Eindruck, die neue mexikanische Wirtschaftskrise sei allein auf Repressalien der USA zurückzuführen.²²

17 Guy Poiras (1981: 108) qualifiziert Präsident Echeverrías Verhalten gegenüber den USA als "delicate restraint" innerhalb einer bewußt zweigleisig angelegten Strategie:

18 Dávila P. 1992: 53, 6571.

19 Grabendorff, Wolf 1977: 24.

20 Ex-Präsident Echeverría kämpfte um ein Comeback auf nationaler oder internationaler Ebene und konnte von seinem Nachfolger nur durch schrittweise Relegierung – schließlich zum Botschafter in Fidji, einem Staat, mit dem er die diplomatischen Beziehungen geknüpft hatte –, "ruhiggestellt" werden; so Ojeda (1986: 103). Im gleichen Zusammenhang sei an Echeverrías Versuche der Gleichschaltung des Pressewesens während seiner Amtszeit erinnert.

21 Makroökonomische Fehlkalkulationen und ein nie gekanntes Ausmaß an Korruption und Unterschlagungen im staatlichen Erdölbereich (PEMEX) wurden gegen Ende der Epoche publik und unterminierten die Legitimitätsbasis im Inland und die Kredit- und Investitionswürdigkeit im Ausland. Vgl. Green (1977 b: 1279 - 1286).

22 Ojeda, Mario (1986: 104).

Zunächst unbemerkt hatte sich der außenpolitische Handlungsspielraum Mexikos verengt, und die ersten Jahre der Regierung López Portillo mußten darauf verwendet werden, die internen Probleme zu lösen und durch eine Wiederannäherung an die USA die frühere Sonderbeziehung aufleben zu lassen.²³

Von der Erdöl-Diplomatie zur Mittelmachtposition

Hatte sich schon mit der Politik Echeverría das geschlossene außenpolitische Konzept vor Ablauf der Amtsperiode gelockert oder aufgelöst, so sind die mexikanischen Regierungen seither durch eine Lösung der früher durch den *presidencialismo* garantierten Übereinstimmung zwischen der jeweiligen Präsidentschaftszeit und des zugehörigen außenpolitischen Vorstellungsrahmens gekennzeichnet. Zeiten traditioneller außenpolitischer Selbstbeschränkung wechseln mit Phasen der Reaktivierung und umgekehrt. Wie der Vergleich der Amtszeiten von Echeverría, López Portillo (1976 - 1982) und de la Madrid (1982 - 1988) zeigt, zwingt die verstärkte Abhängigkeit mexikanischer Außenpolitik von – sowohl wirtschaftlich als auch weltpolitisch – konjunkturellen Faktoren zum Wechsel zwischen der Verfolgung des Idealkonzepts und praxisorientiertem internationalem Verhalten.

In bezug auf die Regierung López Portillo läßt sich von Anbeginn eine Dissonanz zwischen der mexikanischen Bereitschaft zum außenpolitischen Neubeginn und den Intentionen der USA, des Hauptadressaten mexikanischer Außenpolitik, feststellen. Während Mexiko seine außenpolitischen Aktivitäten einschränkte,²⁴ und seine Bestrebungen auf eine Wiederannäherung an die Vereinigten Staaten richtete, taten sich Staatsführung und Diplomatie der USA schwer, die latente Demütigung während der Periode des mexikanischen *tercermundismo* und der ersten Ölpreiskrise zu überwinden. Es scheint, daß Charaktereigenheiten und entsprechende Spannungen zwischen den Präsidenten Carter und López Portillo eine folgenreiche Rolle gespielt haben. Die Regierung Carter veranlaßte 1978 kurzfristig, daß der zur Unterzeichnung vorbereitete und für Mexikos Sanierung wichtige Erdgas-Liefervertrag aufgekündigt wurde. Nahezu verzweifelte Reaktionen in Mexiko waren die Folge, und die Staatsführung äußerte sich in dem Sinne, daß Washington sie habe "vom Pinsel tropfen lassen".²⁵ Eine ähnlich abrupt verfügte Schädigung Mexikos durch die

23 Pellicer de Brody 1980: 82, 156.

24 Ojeda, M. (1986: 104) spricht von "contracción de la política exterior mexicana" in den Jahren 1976 - 1978.

25 "[...] nos dejaron colgado de la brocha", CBS-Interview des mexikanischen Staatspräsidenten am 11. Februar 1979, zit. nach Jorge Chabat (1986: 102).

Zu den Hintergründen der mexikanischen Position in der Frage der Erdgas- und Erdöllieferverträge, die auf ein Einfrieren der Liefermengen bis Ende 1982 abzielte, vgl. die eingehende Analyse bei Ehrke (1979: 31 - 35). Dort werden auch die Zusammenhänge zwischen den Plänen zur Erdgaslieferung und den amerikanischen Forderungen zur

amerikanische Bundesregierung läßt sich nur in der Verfügung Präsident Nixons 1971 finden, mexikanische Importgüter in den USA mit einem Zollzuschlag von 10 Prozent zu belasten.

Der Situation entsprechend geriet der Staatsbesuch James Carters in Mexiko, im Februar 1979, durch gezielt unhöfliche Behandlung der Gastgeber zu einem in Lateinamerika seltenen diplomatischen Fiasko – mit Konsequenzen.

Aufgrund dieser Krise der bilateralen Beziehungen und gestützt auf die (von der US-Diplomatie offenbar unterschätzten) für Mexiko positiven Wirkungen der zweiten Energiepreiskrise wählte die mexikanische Regierung 1979 den Ausweg in eine außenpolitische Richtung, die erneut auf die aus dem Erdölpotential stammende Stärke setzte. Im Vertrauen auf die Rohölbasis vollzog sich daher ab Frühjahr 1979 eine erneute Wende zu aktiver Außenpolitik, die die folgenden drei Jahre bestimmte. Ein neues Muster internationaler Diplomatie mit Blick auf die mittelamerikanische Region signalisierte in der Selbsteinschätzung der mexikanischen Exekutive wie im Ausland das Auftreten einer neuen regionalen Mittelmacht.

Neben den bereits angesprochenen auslösenden Faktoren aus dem bilateralen Verhältnis zu den USA werden in mexikanischen Analysen zwei Erklärungsgründe für die Wende ausgemacht, beide mit Bezug auf die Persönlichkeit des Präsidenten López Portillo. Mit dem Abschluß einer Liefergarantie für die Erdölversorgung Israels gelang ihm 1979 zügig und komplikationslos die Beilegung des seit Jahren schwelenden Konflikts mit der jüdischen Einflußgruppe in den USA; dieses Erfolgserlebnis hat bei López Portillo eine überzogene Einschätzung des Erdöls als erfolgversprechender 'Waffe' in der internationalen Politik ausgelöst.²⁶ Im übrigen dürfte aber das Temperament des Präsidenten grundsätzlich seine Reaktionslage und Einschätzungsfähigkeit bestimmt haben: Der vielzitierte herrische Charakter (*machismo*) seiner Außenpolitik ist zwar schwer objektivierbar, zumindest aber kann festgestellt werden, daß der Präsident während der zweiten Hälfte seiner Amtszeit dieses Image sichtlich genoß und ihm weder im Inland noch im Ausland durch Handlungen oder Aussagen entgegentrat.²⁷

Die Schutzmachtrolle in Zentralamerika

Der Wandel außenpolitischer Rolleneinschätzung trifft zeitlich genau überein mit Mexikos Hinwendung zur Konfliktlage im benachbarten Mittelamerika, und der enge innere Zusammenhang zwischen beiden Trends ist nicht zu verkennen. Dies wiederum löste nordamerikanische Befürchtungen aus, daß Mexiko damit endgültig von seiner traditionellen Politik der Passivität und Neutralität in seinem Einzugsbereich

gleichzeitigen Regelung bzw. Eindämmung der illegalen Einwanderung aus Mexiko ("Interdependenz der Probleme") dargelegt, die das eigentliche Konfliktpotential im Verhältnis Carter/López Portillo ausmachten.

26 So Ojeda (1986: 107).

27 Chabat (1986: 105).

und speziell in karibischen Angelegenheiten Abstand nehmen und sich an die Seite marxistischer Regime stellen würde. Zwei Vorgänge waren dabei von herausragender Wirkung: die offiziellen mexikanischen Stellungnahmen zur sandinistischen Revolution, noch im Vorfeld des Somoza-Sturzes, und die von López Portillo forcierte franko-mexikanische Erklärung, mit der die bewaffnete Befreiungsbewegung FMLN in El Salvador legitimiert wurde.

Die mexikanische Politik gegenüber Mittelamerika hatte sich bislang stets auf die Abschirmung vor Subversion in Mexiko selbst und auf die Sicherung der eigenen Südgrenze zur zentralamerikanischen Staatengruppe gerichtet. So wurde die Politik gegenüber Guatemala seit langem von einer insgesamt ausgewogenen und neutralen Haltung zum Belize-Konflikt bestimmt, die auch darauf gerichtet war, dem militärisch-autoritären Regime des Nachbarlandes Territorialgewinne zu verwehren. Gegenüber Kuba – und später Nikaragua – verfolgte Mexiko eine aktive Geheimdiplomatie, die ihm in informellen Abkommen die Zusicherung der Nicht-Einmischung der beiden Regierungen bei Aufständen in Mexiko und die Einhaltung bestimmter Grenzen bei der Unterstützung der Guerilla in Guatemala eingebracht hat. Nichts zeigt deutlicher die subtile Realpolitik, mit der Mexiko kontinuierlich seine auf die Region bezogenen Interessen verfolgte als die Haltung im Dreieckverhältnis USA-Mexiko-Kuba wie auch ähnlich später im Falle Nikaragua: Gegenüber Kuba wurde mit dem Drohpotential der USA (Intervention der USA im Falle einer Destabilisierung Mexikos) argumentiert, gegenüber den USA mit eben dieser Destabilisierungsgefahr infolge kubanischer Unterstützung für mexikanische Aufstandsgruppen (besonders im Staate Guerrero) im Falle des erzwungenen Abbruchs aller Beziehungen zu Kuba. Wirtschaftsinteressen in Mittelamerika sind demgegenüber stets von untergeordneter Bedeutung geblieben. Trotz zeitweilig staatlich geförderter Bemühungen um eine Intensivierung von Handel und Investitionen (1964 - 1970) blieb der Handelsaustausch mit den Ländern des zentralamerikanischen Gemeinsamen Markts bis in die jüngste Zeit äußerst geringfügig. Bei nominaler Vervielfachung, und insbesondere Preis- und Umfangserhöhungen der Öllieferungen, stagniert der Handelsaustausch mit den fünf Ländern Zentralamerikas seit 1970 auf sehr niedrigem Niveau. Der mexikanische Export in die Ländergruppe hatte 1980 bzw. 1991 einen Anteil am Gesamtausfuhrwert von 1,50 bzw. 1,89 Prozent. Bei der Einfuhr aus Mittelamerika zeigte sich eine Verdoppelung von 0,16 Prozent auf den allerdings ebenfalls nahezu irrelevanten Wert von 0,35 Prozent der mexikanischen Gesamteinfuhr.²⁸

Obwohl sich Mexiko also nicht von wirtschaftlichen Einflußinteressen gegenüber Zentralamerika leiten ließ, vertrat es nun eine zunehmend aktive Position gegenüber den Isthmusländern, die rasch den Charakter einer Schutzmachtfunktion annahm. Hinzuweisen ist hier auf die zufällige Parallelität zwischen der Konfliktzuspitzung in Zentralamerika und der erneuerten Erdöl-Finanzkraft Mexikos. Daraus entwickelte sich eine nur etwa drei Jahre dauernde Phase verstärkter regionaler Schutzdiplomatie – in zunehmender Distanzierung von den USA -, die wohl als aus-

28 Quelle: *Comercio Exterior* 42 (1992) 2, 194/195.

geprägtste außenpolitische Eigenentwicklung in der mexikanischen Diplomatiegeschichte anzusehen ist.

Welches waren die auslösenden Momente und Bedingungsfaktoren dieser Mittelamerika-Initiativen – einmal abgesehen von den erwähnten trotzig-bravourösen Persönlichkeitszügen des Staatspräsidenten? Zunächst war die mexikanische Führung 1978/79 zu der Überzeugung gelangt, daß eine revolutionäre Neugestaltung in Zentralamerika überfällig und unabwendbar geworden sei, daß diese aber unter allen Umständen in Form eines Konfliktmanagements gesteuert werden müsse, um ein Übergreifen in den Großmächtekonflikt zu verhindern. Damit verband man allerdings die Erwartung, daß aus den Umwandlungsprozessen in Mittelamerika sozialistische Sammlungsparteien ähnlich dem mexikanischen PRI hervorgehen könnten, mit denen gemeinsam "ein dritter Weg für die Region, ein spezifisch lateinamerikanischer Lösungsweg, unabhängig von den Großmächten" zu suchen sei. Ihre strategische Triebkraft bezog die mexikanische Politik aus dem Gefühl der Bedrohung der eigenen Stabilität durch die zu erwartende Verunsicherung der Südgrenze. Ein klares Indiz für diese Befürchtung ist auch die Tatsache, daß Mexiko von 1980 auf 1981 erstmals seit den dreißiger Jahren seine Streitkräfte gezielt aufrüstete (von 80.000 auf 120.000 Mann; die Ausgaben stiegen vom langjährigen Mittelansatz von 0,7 auf 1,6 Prozent des BIP),²⁹ um dann verstärkt Truppenverbände in Nähe des Grenzgebietes zu Guatemala zu stationieren.

Dennoch wäre der Versuch eigenständiger regionaler Politik nicht realisierbar gewesen ohne zwei konstitutive Elemente:

- die Entwicklung der Welt-Energiepreise, die unmittelbar zur erneuten Stärkung der internationalen Position Mexikos geführt hatte und von der Regierung (irrtümlich) als langfristig stabil eingeschätzt wurde; und
- die strategische Allianz mit der zweiten Erdöl-Regionalmacht Venezuela unter der AD-Regierung von Andrés Pérez (1974 - 1979).

Mit hoher Wahrscheinlichkeit hätte Mexiko die neue Regionalpolitik nicht betrieben, wären die beiden – oder eine der beiden – Sachlagen nicht gegeben gewesen. Und die Abhängigkeit der mexikanischen Mittelmacht-Politik von diesen Faktoren sollte sich bei deren Fortfall (außenpolitischer Wechsel in Venezuela nach dem Wahlsieg der oppositionellen COPEI 1979; Verfall der Ölexporterlöse ab Mitte 1981) erweisen.

Vorerst aber war die mexikanische Regierung von ihrer mittel- bis langfristigen Mission und deren Durchsetzungsfähigkeit durchdrungen und auch bereit, für das offene internationale Engagement ihre traditionelle legalistische Orientierung zu opfern.³⁰

Der Regierungswechsel in Caracas hatte zur Einstellung der bisherigen Unterstützung Venezuelas für die Sandinisten in Nicaragua geführt und hinterließ nach mexikanischer Auffassung ein gefährliches Vakuum, das eine offene Intervention

29 Ojeda (1986: 166).

30 Ojeda (1986: 139).

zunächst Kubas in Nicaragua und eine entsprechende Folgereaktion der USA in bedrohliche Nähe rücken ließ.

Zahlreiche Etappen und eine Reihe forschender Einzelinitiativen kennzeichneten den Verlauf der internationalen Politik in dieser Phase.

- Vorzeitige Stellungnahmen zur Konfliktlage in Nicaragua, zunächst durch Sprecher der Staatspartei PRI (Dezember 1978), dann durch den mexikanischen Außenminister, mit der Ankündigung einer mexikanischen Einflußnahme, "um den Sturz (der Regierung Somoza) zu beschleunigen" (Februar 1979). Waffenlieferungen an den sandinistischen Aufstand.
- Einladung Fidel Castros nach Mexiko, 17. Mai 1979, zu bilateralen Beratungen über Nicaragua und Zentralamerika; Informierung der kubanischen Seite über den bevorstehenden Abbruch der diplomatischen Beziehungen mit Nicaragua und lobende Reaktion Castros ("Mexiko wird jetzt zur Verteidigungslinie [*trinchera*] Lateinamerikas").
- Beratungen mit den Staatsechefs von Costa Rica und Venezuela über den bevorstehenden Abbruch der diplomatischen Beziehungen zur Somoza-Regierung, 19./20. Mai 1979.
- Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Nicaragua, 20. Mai 1979.
- Gescheiterter Versuch Mexikos, eine lateinamerikanische Allianz für ein wirtschaftliches und diplomatisches Embargo gegen das Somoza-Regime herzustellen. Veto auf der OAS-Vollversammlung gegen den Antrag der USA zur Aufstellung einer interamerikanischen Truppe für die Sicherung des demokratischen Übergangsprozesses in Nicaragua (Juni 1979).
- Zurückweisung einer ersten US-Initiative zur Schaffung einer Freihandelszone oder eines Gemeinsames Marktes durch López Portillo in einer gemeinsamen mexikanisch-kanadischen Erklärung (Dezember 1979).
- Ablehnung des von den USA befürworteten Beitritts zum GATT durch die mexikanische Regierung (März 1980).
- Bilaterale Verhandlungen mit der christdemokratischen Regierung Venezuelas zur Wiederbelebung der Zweier-Allianz in der Form einer Erdöl-Liefergarantie für Zentralamerika zu Vorzugsbedingungen (Vertrag von San José, 3. August 1980).
- Staatsbesuch des mexikanischen Präsidenten in Kuba (August 1980) mit einer Laudatio auf Castro als "eminente líder de las Américas".
- Gemeinsame Erklärung Mitterand/López Portillo vom 28. August 1981 über El Salvador, mit einer Legitimierung der FMLN-Aufstandsbewegung. Anschließend Errichtung eines FMLN-Stabsquartiers in Mexiko-Stadt mit Finanzierung aus öffentlichen mexikanischen Mitteln.
- Mexikanische Initiative zur Einberufung einer Nord/Süd-Gipfelkonferenz über die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, mit 22 Staatsechefs in Cancún (Oktober 1981). Verhärtete Verhandlungsposition der USA führt zur Ausladung Kubas, und zur Mäßigung der mexikanischen Position angesichts der Ölpreisentwicklung und Finanzkrise.

- López Portillos Initiative für einen Nicht-Angriffspakt zwischen den Vereinigten Staaten und der nikaraguanischen Revolutionsregierung wird von den USA zurückgewiesen (Februar 1982).
- Ablehnung der Teilnahme an dem von den USA in Costa Rica einberufenen 'Foro para la Paz y la Democracia', 4. Oktober 1982 (unter Nicht-Beteiligung von Nicaragua und Guatemala, aber Teilnahme von Panama).
- Contadora-Verhandlungen (Dezember 1982): Gemeinsame Initiative Mexikos mit Venezuela und Kolumbien zur Schaffung eines regionalen Verhandlungsforums für die zentralamerikanische Konfliktregion. Einbindung Panamas als vierter Partner (zugleich als Teilnehmer des US-Forums), um Contadora nicht als Gegenpol zur US-Initiative erscheinen zu lassen.

Die Ablaufskizze zeigt, wie sich das Netzwerk diplomatischer Aktivitäten unter dem Schatten des Mittelamerika-Konflikts verdichtete, und sie umreißt annähernd genau die zeitliche Spannweite mexikanischer Regionalmacht-Politik.

Entscheidende Wendemarken kennzeichnen diesen Zeitraum. Dazu zählt in erster Linie die Preisgabe alter außenpolitischer Prinzipien zugunsten mexikanischer Interessenpolitik in ihrer ideologisch-pragmatischen Verzahnung (Verletzung der Estrada-Doktrin im Zusammenhang mit dem Abbruch der Beziehungen zu Nicaragua; Verletzung der Carranza- und der Estrada-Doktrin durch Einmischung in die innenpolitische Entwicklung von El Salvador). Im Lichte der diplomatischen Tradition des Landes kann man dieses Vorgehen als 'Sündenfall' ansehen, von dem der mexikanischen Diplomatie nur schwer eine glaubwürdige Rückkehr zu den früheren Positionen möglich sein wird.

Über die Frage der grundsätzlichen Vertretbarkeit und Sinnhaftigkeit einer solchen Positionswende hinaus stellt die franko-mexikanische Erklärung vor allem wohl einen außenpolitischen Fehler dar, der auf eine Fehleinschätzung der tatsächlichen Konflikt- und Meinungslage in El Salvador zurückzuführen ist sowie auf die Unterschätzung des dort begonnenen Wahlprozesses und der nordamerikanischen Unterstützungsbereitschaft. Eine andere Folge war, daß Mexiko zumindest kurzfristig den Rückhalt anderer demokratischer Kräfte in Lateinamerika einbüßte, vor allem der beiden etablierten Demokratien in Venezuela und Costa Rica.³¹

Insgesamt gesehen dürfte die vorzeitige Positionsnahme im Fall Salvador als Mosaikstein im Ausbau des verbesserten Verhältnisses zu Kuba gedacht gewesen sein. Dies wiederum ist als breitangelegter Versuch zu verstehen, die Asymmetrie im bilateralen Verhältnis zu den USA mittels Distanzierung und zeitweiser Provozierung auszugleichen.

Wie anfällig ein solcher Mittelmacht-Anspruch allerdings angesichts plötzlicher Veränderungen der Rahmenbedingungen ist, zeigte sich ab Mitte 1982 mit dem rapiden Verfall der Erdölpreise. Während sich Mexiko bis 1981 dem wachsenden Interesse der USA entgegengestellt hatte, das Land in ein wirtschaftsliberales Interaktionssystem einzubinden, ging nun in kurzer Zeit der Hauptpfeiler der mexikanischen Wirtschaftsbasis verloren. Die Folge war, daß zur Stabilisierung des Erlöses – unter

31 Ojeda (1986: 152 f.).

zunehmend ungünstigen Preisbedingungen – die Rohölverkäufe an die USA drastisch erhöht werden mußten und Mexiko zum Haupt-Energielieferanten der USA wurde.³²

Auf diesem Hintergrund konnten die bis 1983 weiterwirkenden diplomatischen Initiativen Mexikos nichts an den asymmetrischen Wirtschaftsbindungen der beiden Länder verändern. Bereits der Nord-Süd-Gipfel in Cancún (Oktober 1981) zeigte, daß die mexikanische Regierung gegenüber der (seit 1980 amtierenden) Reagan-Regierung wesentlich weniger durchsetzungsfähig geworden war. Mexiko beugte sich dem Druck, Castro von der Konferenz fernzuhalten, und die gesamte Argumentationslinie des Gastgeberlandes fiel gemäßigter aus als ursprünglich abzusehen. Schließlich büßte die Dritte-Welt-Orientierung mexikanischer Außenpolitik ihre Priorität ein, wenngleich sie in ihrer Zentralamerika-Variante (Contadora-Prozeß) auch von der neuen Regierung unter sich wandelnden Zielvorstellungen weitergeführt wurde.

Mit dem Stafettenwechsel von López Portillo zu de la Madrid auf dem Tiefpunkt der mexikanischen Wirtschaftskrise stand Mexiko 1982 am Ende seiner Periode intensiven internationalen Einflußvermögens. Die neue Regierung übernahm die Federführung der Contadora-Verhandlungen, aber deren Weiterführung war seitens Mexikos mit einer rasch sichtbar werdenden Einschränkung der Handlungsdynamik verbunden, die zunächst sogar einen diplomatischen Rückzug aus Mittelamerika anzukünden schien.³³ Zu Kuba ging die neue Regierung auf größere Distanz; diplomatische Streitigkeiten mit Havanna wurden nun wieder schärfer ausgetragen, und erst gegen Ende seiner Amtszeit, nach massiven Wahleinbußen des PRI, hielt de la Madrid einen Staatsbesuch in Havanna für angeraten. Schrittweise wurde in dieser Amtsperiode versucht, zu den traditionellen Prinzipien (Nicht-Einmischung, Interventionsschutz) zurückzukehren, und die nüchternere Einschätzung der Lage ließ die Einsicht in die nun begrenzteren Handlungsspielräume erkennen. Parallel dazu vollzog sich eine allmähliche Wiederannäherung an die Vereinigten Staaten, die zum einen aus einer gezwungenermaßen konzilianteren Haltung wegen der extremen Auslandsverschuldung zu erklären ist, aber auch eine innenpolitische Komponente hatte,³⁴ und deren Zwischenergebnis die Verständigung zwischen de la Madrid und Reagan bei der Staatsvisite Anfang 1983 in den USA war.³⁵

Differenzen blieben dagegen in der unterschiedlichen Einschätzung der mittelamerikanischen Konfliktlage und des Verhandlungsverlaufs im Contadora-Prozeß bestehen. Hier war auch aus innenpolitischer Rücksichtnahme auf die 'nationale Linke' ein zu deutlicher Schwenk in den Positionen nicht ratsam.

32 S. González 1983: 347 f.

33 So Helfrich (1991: 215), die im Abschnitt "Die Strategie der Regierung De la Madrid" (215 - 232) eine eingehende Analyse der mexikanischen Contadora-Diplomatie bringt.

34 Dazu Einzelheiten bei Chabat (1986: 108).

35 Vgl. Maihold (1988: 87 - 111), der auf de la Madrids Strategie zur Lösung des Verschuldungsproblems eingeht, dabei auch auf die Situation 1985, als sich Mexiko kurzfristig der peruanischen Position der Schuldendienstbegrenzung annäherte (109).

Ein Rückzug aus Zentralamerika hätte Mexiko nicht nur internationales Prestige gekostet, er wäre auch einem Eingeständnis des Scheiterns der bisherigen Mittelamerika-Politik gleichgekommen,³⁶

mit entsprechenden Rückwirkungen auf die Konfliktlage in diesen Ländern selbst.

Der Contadora-Prozeß, der von 1982 - 1987 vier unterscheidbare Phasen durchlief, konzentrierte sich – ganz im Geiste der hispanischen legalistischen Tradition – auf die formale Abstimmung und Textverfeinerung. Er behielt den Charakter eines rein diplomatischen Verfahrens, ungeachtet des eigentlichen Konfliktverlaufs, bei dem eben dieser diplomatische Aspekt an sich nebensächlich war. Dadurch konnte der Einfluß der außerhalb der betroffenen Ländergruppe stehenden Mächte USA und Kuba ab 1984 wieder zum entscheidenden Einflußfaktor für den Verlauf der Beratungen werden und zu einer Verschärfung der Verhandlungspositionen führen. Mexiko geriet ab Februar 1984 unter zunehmenden diplomatischen Druck wegen seiner "zu sehr prosandinistischen Position" innerhalb der Contadora-Gruppe. Honduras, El Salvador und Costa Rica legten 1984 eine entsprechende Klage gegen Mexiko vor, das daraufhin im März eine nuancierte Veränderung seiner Nikaragua-Politik (u. a. zeitweilige Einstellung seiner Öllieferungen) vollzog. Die tieferen Vorbehalte und eigene Interessen der sich im Mittelamerikakonflikt gegenüberstehenden Akteure führten Ende 1984 zu längerfristigen Lähmungen des Verhandlungsprozesses. In dieser einem Patt nahekommenden machtpolitischen Lage trat die der Contadora-Initiative inhärente Schwäche deutlich zu Tage: Die Gruppe kam nie über das Stadium von Textdiskussionen hinaus zu einer vertraglich gefestigten Allianz, wurde kein völkerrechtliches Vertragssubjekt und erlangte auch für die vorgesehenen Überwachungsausschüsse keine Exekutivbefugnisse. Dennoch handelt es sich bei diesem Versuch einer multilateralen Vernunftlösung für den Konfliktherd um eine Neuerung auf dem Feld der lateinamerikanischen Diplomatie, an der Mexiko einen bedeutenden Anteil hatte. Es gelang nämlich immerhin, durch einen inhaltenden Argumentationsaustausch mit hoher internationaler Publizitätswirkung eine extreme Polarisierung in Zentralamerika hinauszuschieben und den Ausbruch grenzübergreifender Konflikte unwahrscheinlicher zu machen.

Zu einem Nebenschauplatz mexikanischer Regionalpolitik entwickelte sich 1983 - 1988 das Verhältnis zu Guatemala, das sich aus langjähriger "wohlwollender Vernachlässigung" zu einer aktiven bilateralen Verhandlungsdiplomatie entwickelte, wenngleich es nicht frei war von Druck und Gegendruck.³⁷ Mexiko konnte dadurch

36 Aguilar 1988: 102.

37 Noch unter der Militärjunta war Guatemalas Außenminister Andrade Díaz-Durán für ein mexikokonformes Verhalten seines Landes eingetreten; 1986 verhandelten beide Seiten erneut über die Einhaltung dieser Linie. Mexikos Interessen lagen in der Beibehaltung des neutralen Kurses in der Regionalpolitik, insbesondere gegenüber Nikaragua und El Salvador sowie in der Durchsetzung des Staudammprojekts im Grenzgebiet des Rio Usumacinta. An Gegenleistungen wurden Erdöllieferverträge und Konzessionen in der Frage der Flüchtlingslager auf mexikanischem Gebiet sowie mäßige Einflüsse auf die UNRG-Guerrillabewegung gewährt.

schließlich ein der eigenen Verhandlungsposition im Zentralamerika-Konflikt weitgehend konformes, neutrales Verhalten Guatemalas bewirken.

Die außenpolitische Schwerpunktverlagerung unter dem Vorzeichen wirtschaftlicher Liberalisierung

Im Rückblick auf den Zeitraum 1979 - 1988 läßt sich feststellen, daß Mexiko nach kurzer Zeit die Fähigkeit wieder eingebüßt hat, aufgrund seines Handlungsspielraums die Rolle eines unabhängigen internationalen Akteurs zu spielen. Seine Zentralamerika-Politik litt in der letzten Phase des Contadora-Schlichtungsprozesses unter zunehmender Orientierungslosigkeit. Die mexikanische Diplomatie hatte ausschließlich auf den multilateralen, legalistischen Verhandlungsprozeß gesetzt, konnte sich dagegen in konkreten Einzelfragen nicht durchsetzen, da sie stets auf die Unwilligkeit der USA und auch eines Teils der betroffenen Republiken Zentralamerikas stieß, neue regionale Handlungsträger in "ihre eigenen Belange" eingreifen zu lassen. In Reaktion auf diese Entwicklung und auf die Verschuldungskrise entwickelte die Regierung de la Madrid 1982 erste Ansätze zu einer multilateralen Außenpolitik, die in zwei regionalen Gipfelforen konkrete Form gefunden hat. Einmal hat sich die ursprüngliche Contadora-Gruppe – offiziell seit 1986 – zur "Rio-Gruppe" erweitert, die Mexiko und 11 Staaten Südamerikas umfaßt. Sie bildet seither das wichtigste Diskussionsforum innerhalb Lateinamerikas. Die zweite Initiative Mexikos hatte sich auf gemeinsame Lösungen des Verschuldungsproblems und eine Beistandsstrategie in der argentinischen Krise gerichtet und fand ihren Niederschlag in einer Reihe iberamerikanischer Schuldnerkonferenzen auf Außenministerebene (beginnend mit "Cartagena I" im September 1984). Hier entstand das Konzept weitgehend regional abgestimmten Vorgehens gegenüber den Weltwirtschafts-Organisationen ("seguridad economica colectiva"). Nach Einbeziehung Spaniens und Portugals entwickelte sich daraus seit 1991 die Institution der jährlichen ibero-amerikanischen Gipfelkonferenzen, durch die nicht zuletzt Mexikos Verhandlungsposition gegenüber den USA gestärkt worden ist.

Seither wurde auf innenpolitischem Gebiet die unter der Regierung de la Madrid eingeleitete marktwirtschaftliche Öffnung unter der Leitung seiner Nachfolger, Carlos Salinas (1988 - 94) und Ernesto Zedillo, weitergeführt, die zu einer Doktrin des "liberalismo social"³⁸ ausgebaut werden sollte. Überlieferte Prinzipien der mexikanischen Außenpolitik aus der nachrevolutionären Zeit werden zunehmend als überholt bewertet und gelten als wenig geeignet für Mexikos Einbindung in das sich abzeichnende globale System der neunziger Jahre.³⁹ Hierzu gehört auch die Aufnahme

38 Ansprache Salinas in Mexiko, 4. März 1992, zit. in: *Latin American Weekly Report* vom 19. März 1992.

39 Roett 1991: 3.

diplomatischer Kontakte zum Vatikan, die schrittweise zwischen 1988 und 1990 ausgebaut wurden. Wie bereits erwähnt, hatte Mexiko selbst in jüngerer Zeit mehrfach einzelne seiner Grundsätze durchbrochen, so daß eine glaubwürdige Rückkehr auf die frühere Argumentationsebene in den internationalen Beziehungen kaum ohne größere Brüche möglich sein wird. Die Auseinandersetzungen zwischen den *pragmáticos* und den *principistas* über die Prämissen der Außenpolitik sind nicht endgültig aus der mexikanischen Politik verschwunden.⁴⁰ Wenngleich diese Richtungskämpfe bei der konkreten außenpolitischen Entscheidungsfindung während der jeweiligen Amtszeit kaum zum Tragen kommen und von der Richtlinienkompetenz des mexikanischen *presidencialismo* überspielt werden, können sie bei der Auswahl des Nachfolgekandidaten (*destape*) immer wieder plötzlich an Einfluß gewinnen. Vor allem in Fällen interventionistischer Herausforderung – wie beim militärischen Eingriff der USA in Panama 1989 oder im Streitfall mit den Vereinigten Staaten anläßlich grenzübergreifender Aktionen der amerikanischen Justizbehörden bei der Verfolgung von Rauschgiftdelikten (Schiedsspruch des *Supreme Court*, Juni 1992) – stets auf die traditionellen Rechtspositionen zurückgreifen und in Verbindung damit auch bilaterale Krisen in Kauf nehmen. Beide Seiten müssen bemüht sein, die 1990 vereinbarte Strategie des *containment* bei der Drogenverfolgung einzuhalten bzw. zu ihr zurückzukehren, um Friktionen nicht zu einer Gefährdung der noch labilen mexikanischen Wirtschaftsstrategie werden zu lassen.⁴¹

Klarer als je zuvor, und noch vor dem Eintritt der weltpolitischen Veränderungen von 1990 - 1991, hat Mexiko erkannt, daß nicht nur seine innenpolitische Krise, sondern auch die langfristige internationale Position des Landes vom gesicherten Zugang zu moderner Technologie, zu Investitionen aus dem Ausland und von der Marköffnung für seine Industrieexporte abhängen wird. Wegmarken dieser Neuorientierung waren die Wahl eines Mexikaners zum Secretario Permanente des lateinamerikanischen Wirtschaftssystems SELA (1991) und die Aufnahme Mexikos 1994 als 25. Mitgliedsstaat (und erstem Land des Subkontinents) in die OECD.

Nach gründlicher Prüfung außenwirtschaftlicher Alternativen in Richtung Südostasien und Europa im Frühjahr 1990⁴² setzte die mexikanische Regierung seither auf die seit November 1988 intensivierte Spitzendiplomatie mit den Vereinigten Staaten, die 1993 den Abschluß des NAFTA-Freihandelsabkommens mit den USA und Kanada ermöglichte. Trotz wachsender innenpolitischer Konflikte konnte Salinas de Gortari mit der Präsidentschaftsnachfolge zu Zedillo 1994 zugleich die Fortführung seines Kurses sicherstellen, so daß der Vorrang der Außenwirtschaftspolitik gewährt blieb. Der Chiapas-Aufstand und die nachfolgende Wirtschafts- und Währungskrise haben jedoch die erwarteten Anfangserfolge der NAFTA-Integration überschattet. Mexikos Abhängigkeit von Nordamerika ist durch die massiven Stützungs-

40 Helfrich, Linda (1991: 233).

41 Whitehead 1991: 257 f.

42 Das Ergebnis der Staatsvisiten in Großbritannien, Deutschland, Belgien, der Schweiz, Portugal und bei der Europäischen Gemeinschaft im Frühjahr 1990 wurde von Präsident Salinas als "höfliche Zurückweisung" seiner Anfragen ausgelegt.

kredite vertieft worden, eine bedrohliche Schieflage ist entstanden, die das Land mit erweiterter multilateraler Wirtschaftsdiplomatie zumindest psychologisch zu kompensieren sucht. Dazu zählen vor allem die Initiativen zu separaten Freihandelsverträgen mit einzelnen Ländern der Region, so mit Chile und Bolivien (1993) und dem nördlichen Zentralamerika (in Vorbereitung) sowie das Abkommen der "Dreiergruppe" (Kolumbien, Venezuela, Juli 1994).

Bei aller Wechselhaftigkeit mexikanischer Außenpolitik seit Mitte der siebziger Jahre hat sich erwiesen, daß die 'Präsidentschaftsdiplomatie' dieses Landes die inhärenten Grenzen ihrer Handlungsmöglichkeiten erkannt hat und berücksichtigt. Die besondere internationale Verortung Mexikos (als Ergebnis der geopolitischen Lage, der Abhängigkeit von einem preislich stark fluktuierenden und politisch anfälligen Rohstoffprodukt sowie einer demographisch und sozialpolitisch kritischen Inlandsstruktur) bringt es mit sich, daß Mexiko einer wechselhaften internationalen Kräftekonstellation ausgesetzt bleibt. Im zeitübergreifenden Zusammenhang zeigt sich, daß die internationale Position des Landes stärker innenpolitischen Krisen und Zwängen unterliegt als daß sie von außen bestimmt wird. Eine dauerhafte internationale Durchsetzungsfähigkeit und die Wahrnehmung einer Einflußposition als regionale Mittelmacht bedürften aber in erster Linie einer breiteren wirtschaftlichen und sozialen Basis für ihre außenwirtschaftliche Absicherung als sie Mexiko bisher erreichen konnte.

Literatur

- Aguilar Z., Adolfo (1988): "Negotiations in Conflict. Central America and Contadora", in: Hamilton, Nora u. a. (Hg.), *Crisis in Central America. Regional Dynamics and U. S. Policy in the Eighties*, Boulder.
- Astiz, Carlos (1974): "México's Foreign Policy: Disguised Dependency", in: *Current History*, 66 393.
- Berner, Wolfgang (1985): "Die Mittelamerika-Politik der Sowjetunion und der anderen Länder des Warschauer Pakts", in: J. Thesing/W. H. Luers/W. Berner/U. Fanger: *Krisenherd Mittelamerika*, München.
- Castañeda, Jorge (1981): *México y el orden internacional*, México D. F.
- Chabat, Jorge (1986): "Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana (1960 - 1985)", in: Garza Elizondo, Humberto (Hg.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, Mexiko D. F.
- Dávila P., Consuelo (1992): "La política exterior de México y el movimiento de los Países No Alineados 1961 - 91", in: *Relaciones Internacionales (México)*, 14, 53.

- Ehrke, Michael (1979): *Mexikos Erdölpolitik im Rahmen der Beziehungen Mexiko-USA*, Bonn.
- González G., Guadalupe (1983): "México", in: Drekonja, G./Tokatlían J. G. (Hg.), *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana*, Bogotá.
- González G., Guadalupe (1984): "Incertidumbres de una potencia media regional: Las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", in: Puig, Juan C. (Hg.), *América Latina: Políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires.
- Grabendorff, Wolf (1977): *Bestimmungsfaktoren und Dimensionen der Außenpolitik Mexikos*, Ebenhausen.
- Green, Rosario (1977 a): "La política del nuevo régimen", *Foro Internacional*, 18, 1.
- Green, Rosario (1977 b): "La deuda pública exterior de México 1965 - 1976", *Comercio Exterior* 27, 12.
- Helfrich, Linda (1991): *Mexiko: Außenpolitik zwischen Souveränität und Dependenz*, Saarbrücken/Fort Lauderdale.
- Latin American Weekly Report* (London), WR 9211 (19. März 1992).
- Levy, Daniel/Székely, Gabriel (1983): *Mexico. Paradoxes of Stability and Change*, Boulder.
- Maihold, Günther (1988): "Política interior y política exterior en los países en vías de desarrollo. El caso de México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 34, 132, 87 - 111.
- Mols, Manfred/Tobler, Hans W. (1976): *Mexiko. Die institutionalisierte Revolution*, Köln/Wien.
- Mols, Manfred (1981): *Mexiko im 20. Jahrhundert*, Paderborn/München.
- Morgenthau, Hans (1960): *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York 1960.
- New York Times* vom 17. April 1966.
- Ojeda, Mario (1986): *México: El surgimiento de una política exterior activa*, México D. F.
- Pellicer de Brody, Olga (1972): *México y la revolución cubana*, México D. F.
- Pellicer de Brody, Olga (1980): "Veinte años de política exterior mexicana. 1960 - 1980", *Foro Internacional* 21, 82.
- Poitras, Guy (1981): "México's Foreign Policy in an Age of Interdependence", in: Ferris E. G./Lincoln, J. K. (Hg.), *Latin America Foreign Policy. Global and Regional Dimensions*, Boulder.
- Roett, Riordan (Hg.) (1991): *Mexico's External Relations in the Nineties*, Boulder.

- Seara Vázquez, Modesto (1969): *La política exterior de México. La práctica de México en el derecho internacional*, México D. F.
- Segovia, Rafael (1968): "México", in: Véliz, Claudio (Hg.): *Latin America and the Caribbean. A Handbook*, London.
- Shapira, Yoram (1978): *Mexican Foreign Policy under Echeverría*, Beverly Hills.
- Volland, Klaus (19767): *Das Dritte Reich und Mexiko. Studien zur Entwicklung des deutsch-mexikanischen Verhältnisses 1933 - 1942*, Frankfurt/Main.
- Whitehead, Laurence (1991): "Mexico and the 'Hegemony' of the United States: Past, Present, and Future", in: Roett, R. (Hg.), *Relations in the Nineties*, Boulder 1991.